

L'OCCUPATION HUMAINE DES AIRES PROTÉGÉES A MADAGASCAR : DIAGNOSTIC ET ÉLÉMENTS POUR UNE GESTION VIABLE¹

JACQUES WEBER

Les questions posées par la présence de populations locales dans les aires protégées, surtout dans les pays en voie de développement, sont anciennes. Mettant face à face des objectifs de conservation et les nécessités du développement, elles s'avèrent aujourd'hui un cas d'école particulièrement intéressant pour la réflexion sur le "développement durable". Parcourant les sentiers battus en ce domaine, mais pour en sortir, cette analyse de la situation à Madagascar ouvre des perspectives nouvelles tout à la fois à la recherche et à l'action.

Résumé en anglais p. 164

Le gouvernement Malgache, dans sa volonté d'asseoir les bases d'une politique cohérente et homogène des zones périphériques et des zones tampon des aires protégées avait organisé un colloque à Madagascar les 21 et 25 Novembre 1994, sur le thème "Occupation humaine des aires protégées". L'élaboration d'une telle politique implique que les faits d'occupation illicite des aires protégées puissent trouver une ou des solutions acceptables du point de vue de la conservation comme de celui des populations concernées.

Le diagnostic part de l'hypothèse que ce sont les relations entre acteurs qui connaissent des dysfonctionnements mais que ces dysfonctionnements résultent de et aboutissent à une situation d'accès libre de *facto* aux aires protégées. Il suggère que les causes habituellement avancées, toutes également réelles, ne produisent pas les mêmes effets selon leur combinaison.

À partir de ce constat, on peut proposer les éléments d'une stratégie de gestion viable des aires protégées, incluant le traitement du problème de l'occupation illicite. Il est avancé que, sauf coûts de contrôle prohibitifs, le préalable à toute action réside dans la fin de la situation d'accès libre ; que l'un des moyens d'y mettre fin est d'attribuer aux communautés rurales adjacentes des concessions de droits d'usage exclusifs sur des portions de zones tampon ; que ces concessions de droits d'usage devraient s'inscrire dans le respect de plans de gestion négociés.

PRINCIPAUX CONSTATS

Les "causes" de l'"occupation humaine" illicite des aires protégées

L'enchaînement des "causes" habituellement présenté dans la littérature est le suivant : la pauvreté serait à l'origine d'une "démographie galopante" qui accroîtrait la pauvreté et générerait des besoins accrus

de terres, induisant ainsi une dynamique de défrichements par *tavy*² et donc des pressions accrues sur la biodiversité sauvage.

L'enchaînement des causes habituellement invoqué est de type malthusien et laisse entendre que l'évolution démographique conduit à un dépassement de la "capacité de charge" de l'environnement. Le raisonnement est en soi logique, si les éléments qui le composent sont pertinents.

Par ailleurs, les causes s'enchaînent moins qu'elles ne se combinent, de façon spécifique à chaque lieu. Ici, l'enchaînement est initié par l'enclavement ; là, au contraire, par la trop grande proximité d'un marché important ; ailleurs, par une trop grande facilité d'installation, etc. Il nous faut donc revenir sur les causes habituellement invoquées, les discuter, et avancer un diagnostic à partir de cette discussion.

Les documents consultés invoquent souvent une notion étrange, celle de "démographie galopante". Or on ne trouve dans aucun des documents consultés de donnée relative à la densité de population autour des aires protégées, ni de donnée relative aux surfaces cultivées. La densité eût déjà constitué

RÉSUMÉ : L'occupation humaine des aires protégées à Madagascar : diagnostic et éléments pour une gestion viable

À Madagascar comme en d'autres lieux, la politique d'aires protégées pour la conservation de la biodiversité se heurte à des pressions anthropiques et des occupations illicites à l'intérieur des aires. Cet article propose un diagnostic qui permettent de repenser les relations entre les divers acteurs intervenant dans la conservation, en les traitant à égalité de point de vue, et en reconnaissant qu'ils puissent avoir à la fois des représentations et des intérêts différents. Il est suggéré que la mise en défens de terri-

toires prélevés sur les communautés villageoises génère une situation d'accès libre de fait, sauf à consentir des coûts de contrôle prohibitifs. Une des seules solutions permettant de sortir de cette situation d'accès libre repose sur l'attribution de concessions de droits d'usages exclusifs sur le domaine privé de l'État, dans le cadre de plans de gestion négociés. Cette solution mettant fin à l'accès libre, permet aux communautés rurales d'être directement intéressées à la conservation.

1. Le texte qui suit est extrait d'une étude réalisée pour l'Office National de l'Environnement ; n'est publiée ici que la partie "diagnostic".

2. *Tavy* : en malgache, désigne la culture sur brûlis. Le terme malgache est plus précis et moins ambigu que l'anglais "slash and burn" de la Banque Mondiale. Les termes désignant le fait de défricher la forêt, puis d'opérer un brûlis avant la culture ne sont pas neutres : essartage, culture sur brûlis, culture itinérante ...

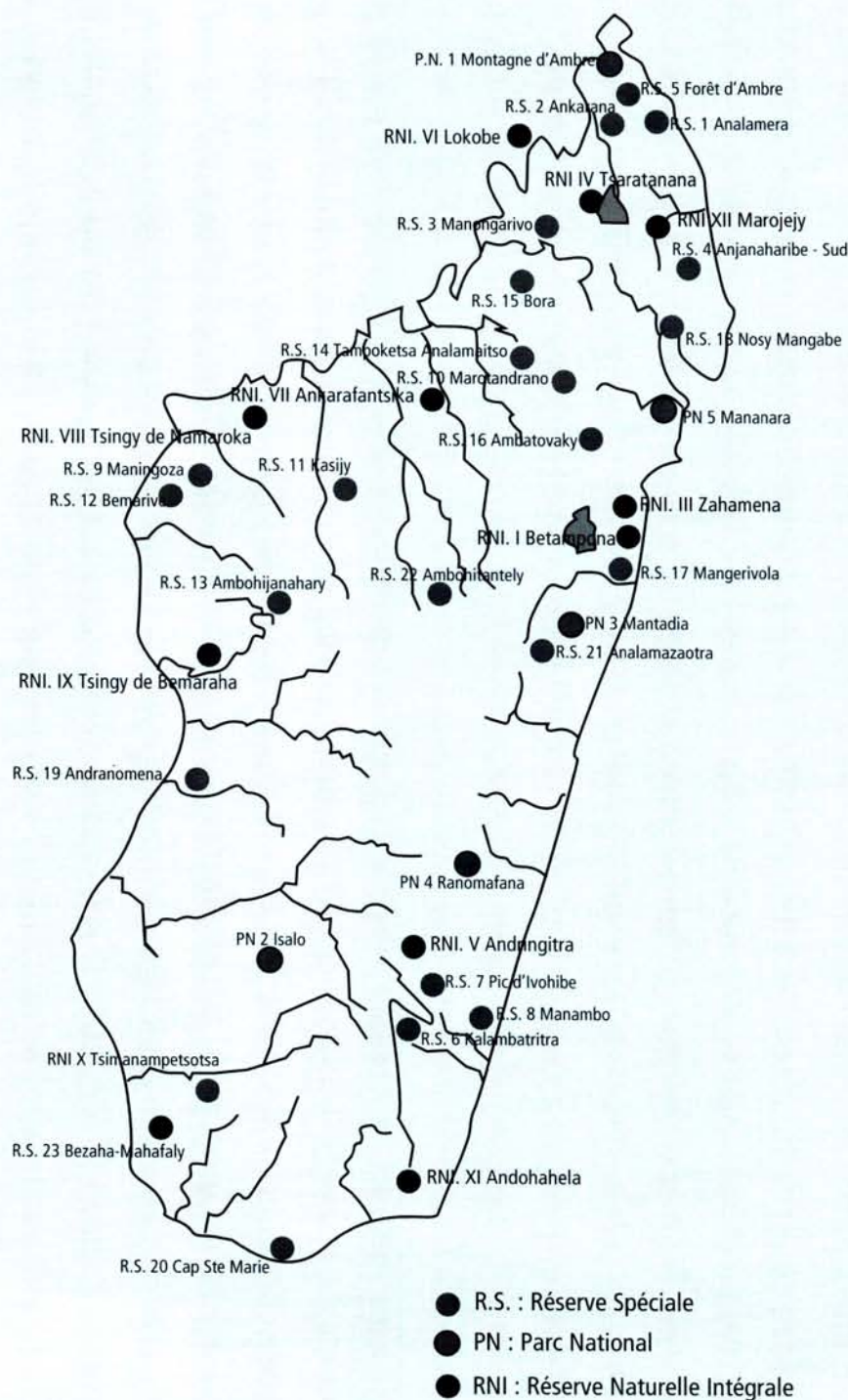


Figure 1 : Les aires protégées de Madagascar.

un indice. Mais le seul indicateur pertinent est la pression démographique, égale à la division de la population par les surfaces cultivées, dans la mesure où cet indicateur est également un reflet de la productivité de l'agriculture (pour mémoire, sur un territoire égal à la moitié de celui de la France, Java fait vivre une population triple de celle de la France). L'hypothèse de départ est que c'est la trop faible densité de population autour des aires protégées de Madagascar, sauf exception, qui est à l'origine de bien des problèmes : en rendant prohibitif le coût *per capita* de tout investissement en infrastructures, de l'intensification agricole, en rendant peu rentable la mise en place de circuits d'approvisionnement et de collecte ; enfin, en rendant prohibitifs les coûts de contrôle si on souhaite que celui-ci soit efficace.

Il est une question récurrente, posée par tous les responsables et intervenants de la conservation rencontrés : si des solutions à l'occupation humaine sont trouvées, pour aujourd'hui, comment assurer la pérennité de ces solutions face à la "démographie galopante" ? L'exemple des populations migrantes du sud, souvent présentées, à tort ou à raison, comme particulièrement prédatrices des aires protégées est là pour rappeler que les populations humaines ne sont pas contraintes par une limitation de l'espace. Il n'est écrit nulle part que l'accroissement démographique doive se faire de façon confinée dans l'espace périphérique ou aux dépens des aires protégées. Tel sera le cas en l'absence de développement local, et seulement dans ce cas. Car alors, la croissance démographique devra être absorbée sur une base d'autosubsistance et sans division du travail. Il s'agit là d'un scénario catastrophe dont la probabilité est très faible. Si développement local il y a, alors, apparaît une division du travail, toute la population n'étant plus agricole. L'accroissement des revenus génère des besoins qui à leur tour génèrent des activités nouvelles, de transformation des produits, d'artisanat, de commerce et de services. Des bourgades se développent, attirant des ruraux, et constituant un trop-plein pour la population rurale.

Si l'on observe l'histoire des milieux ruraux de la plupart des pays en développement depuis 35 ans, on note que le risque, en cas de développement local, est plus de voir les campagnes se dépeupler trop vite au profit des villes que celui d'une surpopulation locale qui résulterait de la fameuse "démographie galopante".

La pauvreté, souvent invoquée, n'est que trop réelle. Mais elle est autant résultat que cause. Résultat d'une trop faible densité, de l'enclavement, d'une insécurité foncière, joints à la baisse des cours des produits de base et à des politiques inadéquates dans le passé. Causes directes et indirectes, locales et lointaines, actuelles et passées, se combinent de telle sorte qu'elles ne peuvent qu'artificiellement être séparées.

Le tavy et les feux sont souvent invoqués comme causes particulièrement importantes de dégradation de la biodiversité. En ce qui concerne le tavy, sa nocivité est fonction de la durée de la jachère : or, dans la littérature consultée, il n'existe pas d'indication de la durée de cette jachère et dès lors, il s'agit d'incantations plus que d'analyse. Encore une fois, l'agriculture ne s'intensifie qu'au-dessus d'une certaine densité de population, en moyenne 40 à 50 habitants, ce qui est loin d'être le cas de Madagascar dans son ensemble, sauf exceptions locales, peu représentatives des aires protégées.

Les feux de pâturage, actuellement en cours d'analyse au sein de l'ONE³, sont justiciables d'une analyse plus nuancée que les condamnations sans appel fréquentes dans la littérature. Quant aux feux accidentels de forêt, il semble qu'il ne soit pas impossible de les limiter. Une des causes de feu dans certaines aires protégées résiderait dans la crainte du vol de bétail : en créant du pâturage dans l'aire, les paysans mettraient leurs bêtes à l'abri des voleurs.

L'enclavement, la fermeture d'une route ou l'effondrement d'un pont, en restreignant l'aire d'activité des populations locales, peuvent les conduire et les conduire à prélever plus à proximité immédiate, dans les aires protégées. Cela peut aussi les conduire, comme à Mananara, à passer d'une

agroforesterie complexe à la riziculture sur brûlis, dès lors que les produits agroforestiers ne peuvent plus se vendre et s'échanger contre du riz. Les PCDI⁴ à leur tour trouvent ici des limites à leur action : l'enclavement et/ou des coûts prohibitifs d'accès aux marchés limitant la possibilité de croissance d'une production qui ne trouverait pas à se vendre. Ainsi la capitale des Antankarana est-elle enclavée par suite de l'effondrement de ponts, obligeant les habitants à traverser la rivière à pieds : plusieurs personnes et un nombre important de bœufs ont été attaqués par les crocodiles. Les habitants prélèvent donc sur l'aire protégée ce qu'il est dangereux d'aller chercher au-delà de la rivière ; ils exercent aussi parfois une vengeance à l'égard des crocodiles...

Quant à la pression sur la biodiversité sauvage, elle semble d'abord et avant tout être le résultat d'une situation d'accès libre de fait sur l'ensemble du Domaine Privé de l'État (DPE). La mise en défens du domaine de l'État a engendré le rôle dévolu aux Eaux et Forêts d'en assurer la protection et la surveillance. Les Eaux et Forêts n'ont pas, n'ont jamais eu et n'auront jamais les moyens nécessaires pour lutter contre toutes les intrusions en l'état actuel de "mise en défens" et de délivrance individuelle de permis d'usage, au coup par coup. Trop de contrôle, sans les moyens adéquats, tue le contrôle et génère en fait une situation d'accès libre, conduisant à ce qu'il est convenu d'appeler une « tragédie des communaux »⁵.

Aussi longtemps que demeure une quasi situation d'accès libre, les PCDI n'ont aucune chance de réussite viable à long terme. Les actions de développement qu'ils entreprennent sont vouées à l'échec du point de vue de la conservation, même en étant des succès de développement. Et chaque fois que des populations accepteront de se déplacer, d'autres arriveront, ou même en l'absence d'occupants, les pressions sur les aires augmenteront. Ceci est le résultat inéluctable de la situation de quasi accès libre.

De plus cette situation aboutit à dilapider la biodiversité et, avec elle, la rente⁶ qui devrait en résulter. Les plantes collectées

3. ONE : Office National de l'Environnement.

4. PCDI : Projet de Conservation et de Développement Intégré. Ces projets sont le plus souvent de trois ans, et sujets à réorientation en cas de changement d'opérateur. D'où l'impératif d'inscrire leur action dans une réflexion de très long terme : le long terme ne peut se construire sainement sur la base d'une suite de courts termes sans fil conducteur.

5. On parle de "tragédie des communaux" lorsqu'une ressource renouvelable est exploitée en accès libre. En l'absence de barrière à l'entrée, il est montré que l'accès libre conduit au gaspillage biologique, économique, social ; cf. Weber et Reveret (1993)

6. L'exploitation d'une ressource qui est "un don de la nature" s'opère sans que cette ressource ait été produite et sans prise en compte du coût de son renouvellement. Les exploitants en retirent non seulement un profit lié à l'investissement et au travail, mais en plus un surprofit ou "rente" lié à la gratuité du renouvellement de la ressource. En accès libre, cette rente est dilapidée.

sont vendues au coût d'une journée de travail, c'est-à-dire qu'elles sont gratuites pour l'acheteur. Il en va presque de même pour le palissandre.

La réforme des droits d'usage est la condition *sine qua non* de toute gestion viable à long terme des aires protégées.

Les "occupants des aires protégées"

Parler d'occupation humaine fait référence aux populations. Le terme désigne celles-ci comme ennemies et est, de ce fait, regrettable parce que non pertinent. Il s'agit plus d'une question de relations entre acteurs de la conservation et du développement que d'une question "d'occupation".

Traiter les divers occupants en acteurs de la conservation et du développement est un préalable nécessaire à toute solution. Cela conduit à les traiter à égalité de point de vue, comme des acteurs ayant à la fois des représentations et des objectifs différents.

Considérant tous les humains présents dans et autour des aires protégées sur un même pied, sont présents : les populations, sédentaires et migrantes ; les PCDI ; les agents des Eaux et Forêts ; les collecteurs, de bois, de plantes ; les organismes et institutions de tutelle ; les touristes, guides et opérateurs du tourisme ; les scientifiques. Chacun de ces acteurs a une représentation spécifique de la biodiversité, de ses usages, et du développement ; chacun poursuit des objectifs spécifiques. Par ailleurs, la doctrine du « développement pour la conservation » conduit à envisager le développement comme une contrainte en travers de l'objectif de conservation, et à traiter également la population comme un obstacle.

Les relations entre conservation et développement ne sont pas, ne peuvent pas être univoques. Comment ne pas souhaiter que dans l'avenir, toute l'île de Madagascar soit une zone de conservation de la nature parce que les Malgaches auraient décidé de gérer cette nature au mieux des intérêts de leurs descendants ? L'ambiguïté des statuts respectifs de la conservation et du développement est bien illustrée par l'écotourisme,

LE COLLOQUE DE MAHAJANGA

Le colloque, consacré à l'occupation humaine dans les Aires Protégées, organisé conjointement par l'ONE, la Direction des Eaux et Forêts et l'ANGAP, s'est tenu à Mahajanga du 22 au 26 Novembre 1994.

La cérémonie a été officiellement ouverte par son excellence, monsieur le Ministre de l'Environnement.

120 personnes y ont participé, représentant divers agences, départements ministériels et communautés rurales, dont : l'UNESCO ; la Banque Mondiale ; l'USAID ; la Mission Française de Coopération ; les Élus ; les représentants des communautés paysannes des Aires Protégées ; les Autorités Civiles et Militaires régionales ; les représentants des ONG internationales ; les représentants des Agences d'Exécution du PAE et des PCDI ; les Invités étrangers

envisagé comme la retombée essentielle des aires protégées : la conservation sert bien ici un objectif de développement.

Relations entre acteurs des aires protégées

■ Les PCDI sont maîtres d'œuvre et gestionnaires des aires protégées. Ils s'appuient en principe sur les Eaux et Forêts pour le contrôle et la répression. Ils assistent les populations par des opérations de développement et de formation. Ils font du « développement pour la conservation ». Si leurs objectifs sont semblables, conserver la biodiversité, leurs doctrines sont diverses, ayant entre elles plus que des nuances. Conservation International, WWF, VSF⁷, parmi d'autres, se dévouent à la tâche de la conservation, faisant évoluer un modèle de base qui reste largement celui des réserves de la biosphère inventé par l'Unesco il y a 25 ans. Dans l'ensemble, leur discours sur les populations sont des discours de naturalistes, pas de sciences sociales, à l'exception de Stony Brook University⁸ parmi ceux que nous avons pu rencontrer.

■ Les Eaux et Forêts contrôlent l'accès aux aires et délivrent les autorisations de coupe à des demandeurs individuels, au cas par cas. Non équipées, elle sont peu à même de remplir leurs missions de surveillance et

de contrôle. Elles ont en outre peu de prise sur les collectes de plantes médicinales et aromatiques, ni sur la collecte commerciale du bois de feu ou encore sur la pêche et la chasse. Sans les moyens de leur tâche, celle-ci étant par ailleurs démesurée, les Eaux et Forêts pâtissent d'une image négative, tant auprès des populations que des PCDI, ce qui aggrave encore leur situation déjà difficile.

■ Les touristes passent et payent un droit d'entrée ; les opérateurs touristiques et guides tirent un revenu de l'aire protégée, à la gestion de laquelle ils sont donc directement intéressés. À part les guides, la population locale est peu ou pas partie prenante à l'écotourisme à l'heure actuelle. Elle reçoit 50 % des droits d'entrée, sans que le lien entre ces ristournes et la conservation leur soit tout à fait clair.

■ Les scientifiques n'ont de compte à rendre qu'à leurs sponsors, aux autorités nationales, au PCDI et aux Eaux et Forêts. Mais pas à la population. La population locale pose de nombreuses questions sur l'identité de ces collecteurs étrangers qui ont le droit de prélever là où elle-même n'a pas le droit d'accéder. Elle se demande également ce que ces étrangers font du produit de leur collecte. Bref, elle demande à être informée et partie prenante.

■ Les collecteurs de bois (forestiers et commerçants de bois de feu) rendent en principe des comptes aux Eaux et Forêts qui leur délivrent les permis. Mais pas à la population. De nombreux griefs, fondés ou non, en résultent. Ainsi, en Montagne d'Ambre, selon les paysans, un permis de couper fut attribué pour des arbres qui avaient été plantés par la communauté villageoise. Le résultat en est une relation peu confiante entre populations et Eaux et Forêts. Et de nombreux villageois associent PCDI et Eaux et Forêts dans ce sentiment de défiance.

■ Les collecteurs de plantes payent les populations pour la collecte, effectuée en tout ou partie dans l'aire protégée. Le prix indifférencié des plantes s'établit à la rémunération moyenne d'une journée de travail. Seul le travail est ainsi rémunéré, pas la plante. Le PCDI et les Eaux et Forêts sont insuffi-

samment informés de ces collectes. Les populations ne vendent que leur travail, la valeur des plantes n'est réalisée que par le commerçant.

■ Les populations reçoivent du PCDI une assistance de développement, de la formation, etc. La « démarche participative » est partout prônée, et les PCDI mettent en place des projets souhaités et en grande partie conçus par les populations.

Les populations sont loin d'être homogènes. Originaires et allochtones cohabitent au sein des *Fokolona*⁹, mais pas nécessairement au sein des *Fokontany*, selon qu'ils exercent l'agriculture dans ou hors de l'aire protégée : le *Fokontany*¹⁰ est une unité territoriale et l'aire protégée est hors de ce territoire. Les actions des PCDI s'adressent à des individus ou des groupes, indépendamment des structures locales, le plus souvent ces actions échappent donc à leur contrôle. Leur discours vis-à-vis de l'occupation est en gros le suivant : l'aire protégée est en dehors de l'espace du *Fokontany*, et ne relève pas de leur responsabilité. Que les Projets et l'administration s'en occupent ! Or, si « développement pour la conservation » il y a, le lien entre les deux peut-il se passer de la collaboration effective des structures locales pour la protection des aires ? En l'état actuel des choses, les autorisations étant délivrées par les Eaux et Forêts, les zones tampon étant hors de la compétence locale, la collaboration des structures locales à la protection ne pourra être qu'exceptionnelle et peu efficace. De plus, les revenus tirés de la biodiversité par les populations se limiteront aux retombées du tourisme et à de la vente de travail.

La réussite de la conservation est donc bien un problème de développement local.

■ L'ANGAP¹¹ est chargée de la gestion d'ensemble des aires protégées, et agit en tant que tutelle et financier des divers PCDI. Son rôle est essentiel dans la gestion des aires et des relations entre aires protégées et populations locales. En soutenant les projets de développement, en décidant la restitution aux populations de 50 % des droits d'entrée

dans les aires, l'ANGAP a donné à ces populations les premiers signaux importants d'une évolution de la doctrine officielle en matière de gestion des aires protégées. Cependant, le fait que la restitution des 50 % ne repose pas encore sur une doctrine claire quant à l'utilisation de ces fonds peut être de nature à se retourner contre l'intention, en suscitant des anticipations, des procès d'intention, des jalousies. Enfin, l'ANGAP, en dépit des efforts remarquables sur le terrain, ne bénéficie pas encore d'une image claire de la part des populations locales.

On le voit, les intervenants sont nombreux, qui pèsent sur le devenir des aires protégées, avec une grande diversité d'intérêts, d'autorité, d'approches. Si des paysans occupent de façon illicite des portions d'aires protégées, il ne s'agit pas toujours de populations locales ; si les PCDI font du bon travail, ce n'est pas toujours avec une vue claire des enjeux locaux et non locaux qui se nouent autour de la perspective de projets de développement ; si les Eaux et Forêts remplissent une tâche difficile, c'est en étant dépourvues de moyens, et avec peu de chances de succès ; si l'ANGAP remplit son rôle de tutelle des PCDI, c'est avec une vue plus claire de la conservation que du développement. Quant aux entrepreneurs forestiers et collecteurs, leur sanction naturelle est celle du marché, non de la conservation. L'occupation humaine va bien au-delà de la seule occupation illicite. On perçoit sans peine que le préalable à toute solution se situe dans les relations entre ces groupes d'acteurs comme dans l'élaboration d'une politique de conservation et de développement qui tienne compte de ces relations en les mettant au service des objectifs nationaux.

ÉLÉMENTS POUR UNE GESTION VIABLE DES AIRES PROTÉGÉES

Montrer que la gestion viable à long terme ("durable") est d'abord dépendante des relations entre acteurs était un préalable à l'examen des formes d'occupation humaine, qui peuvent à présent être étudiées d'un peu plus près. Seront ensuite discutées les solutions les plus couramment préconisées

7. WWF : Wild Word Fund ; VSF : Vétérinaires Sans Frontières, ONG française.

8. Université américaine, opérateur de la conservation à Madagascar.

9. *Fokolona* : assemblée de citoyens. Cette unité rassemble des individus, sans lien précis avec l'espace. Ainsi, des occupants illicites dans une aire protégée sont membres d'un *fokolona*, mais échappent au contrôle de tout *fokontany*.

10. *Fokontany* : unité territoriale de base, vraisemblablement en cours de remplacement par des communes. Le *fokontany* repose sur un territoire et a un président élu.

11. ANGAP : Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées.

dans la littérature consultée et par certaines personnes rencontrées.

Une typologie des situations d'occupation

Les principaux cas d'occupation illécite semblent pouvoir se retrouver dans les catégories suivantes :

- certains villages se sont trouvés pris dans les limites de l'aire protégée lors de la création de celle-ci, par suite d'erreurs de limitation ;

- dans certaines aires protégées, l'Ankarafantsika étant l'un des plus notables, les rizières se sont étendues en suivant les cours d'eau à l'intérieur de l'aire, poussant des pseudopodes agricoles en milieu protégé ;

- des agriculteurs ont créé des plantations ou des tavy, à l'intérieur des zones tampon, mais ces champs et/ou plantations sont relativement groupés (cas de Montagne d'Ambre) ;

- des tavy et/ou plantations très isolés les uns des autres sont dispersés au cœur même de l'aire protégée, comme à Mananara ;

- des morceaux d'aires protégées, très dégradés, sont hors du contrôle effectif des PCDI, et appelés à disparaître si rien n'est fait (cas de certains morceaux du complexe de Montagne d'Ambre) ;

- une route traverse l'aire protégée, générant l'établissement de populations le long de cet axe et, avec elle, des défrichements et prélèvements (cas d'Ankarafantsika et Montagne d'Ambre) ;

- dans tous les cas, les zones tampon, quand ce n'est le cœur de l'aire protégée, sont soumis à prélèvements d'animaux et de plantes.

Solutions les plus couramment proposées et discussion

La répression et l'emprisonnement semblent, de l'avis général, des pratiques inutilement humiliantes donc inefficaces : des personnes emprisonnées, considérant

avoir payé par la prison le droit de rester dans l'aire protégée, y revenaient la conscience sereine...

Il est envisagé de traiter certaines formes d'occupation par une nouvelle délimitation des aires, dans les cas d'erreur initiale de délimitation, d'occupation relativement groupée, de route traversant l'aire protégée, ou encore de colonisation rizicole de long de rivières au sein de l'aire. Ceci reviendrait à accepter une évolution en peau de chagrin des aires protégées, le déclassement aujourd'hui conduisant à d'autres déclassements demain. Cette solution repose sur l'hypothèse que conservation et population s'excluent mutuellement. Il conviendrait en fait d'éviter systématiquement le

déclassement ou au pire, de renoncer parfois au statut très restrictif de "Réserve naturelle Intégrale" (RNI ¹²).

La solution la plus répandue parmi les PCDI est d'inciter les occupants illicites à quitter d'eux-mêmes les aires protégées en les attirant à l'extérieur par des actions de développement local (agriculture, élevage, artisanat) et/ou par la création d'infrastructures de base, telles que dispensaire, ou école. Telle est d'ailleurs la finalité des PCDI : par des revenus additionnels, et des infrastructures améliorées, faire en sorte que l'aiguillon de la misère ne conduise plus les populations à vivre de l'aire protégée. Ces actions se mènent en zones périphériques. Si elles sont peut-être de nature à faire sortir

DÉCLARATION DE MAHAJANGA - 26 NOVEMBRE 1994

Les participants réunis au colloque sur les occupations humaines des Aires Protégées qui a eu lieu à Mahajanga du 22 au 26 novembre 1994 se sont accordés sur la nécessité

1°) d'aborder les problèmes des Aires Protégées et des habitants riverains de façon globale et sur le long terme ;

2°) de conserver voire d'étendre le réseau d'Aires Protégées correspondant aux unités biogéographiques de Madagascar répondant aux lois du pays et aux conventions internationales sur la conservation de la biodiversité ;

3°) de fonder la réalisation complète du Plan d'Action Environnementale, notamment dans le domaine de la biodiversité, sur une démarche contractuelle entre communautés locales, administrations et opérateurs ;

4°) de continuer et de confirmer la démarche suggérée dans la présente déclaration dans le Plan Environnemental 2 ;

5°) de s'engager dès le début de 1995 dans l'étude et la recherche d'accords contractuels entre communautés rurales et les PCDI avec le soutien de l'ANGAP, de la DEF, de l'ONE et des autres agences d'exécution ;

Ces accords contractuels concerneront les usages viables à long terme de terroirs spécifiques dans les zones tampon et les participants soulignent que cette démarche est extensible aux forêts classées, aux forêts domaniales, aux forêts communautaires et autres écosystèmes terrestres, aquatiques et marins, et ceci dans les zones périphériques bien définies ;

6°) de s'engager résolument dans une démarche contractuelle entre la population

locale et l'administration, démarche que les participants au colloque considèrent comme la voie la plus appropriée pour résoudre les problèmes d'occupation humaine des A.P. au mieux des intérêts de la conservation et du développement ;

7°) de mettre fin à une situation d'accès libre de fait et non de droit qui prévaut dans les A.P. L'attribution de droits d'usage exclusifs sur la base d'un plan de gestion négocié à une communauté strictement définie, sur un espace strictement défini, pour une période donnée renouvelable, leur paraît la solution adéquate pour y mettre fin ;

8°) de prendre les mesures adéquates, avec toute la force des lois en vigueur, pour empêcher toute nouvelle intrusion, toute extension des surfaces actuellement cultivées, tout nouveau défrichement et toute autre forme de nouvelle pression pendant la période de transition entre le mode actuel et le mode à venir de gestion des A.P. Les représentants des communautés rurales présents au colloque ont déclaré que ces communautés sont prêtes à coopérer en ce sens ;

9°) d'attirer l'attention du gouvernement, des bailleurs de fonds et des opérateurs PCDI, de donner la priorité aux actions susceptibles de faciliter la phase de transition ;

10°) d'approfondir et de mettre en œuvre dans la mesure du possible, les recommandations formulées au cours du colloque contenues dans le rapport et annexées à la présente déclaration, notamment celles émises par les députés élus dans la région de Mahajanga.

COMMENTAIRES

Cette déclaration appelle certains commentaires. Le groupe des rédacteurs était composé des directeurs Généraux des Agences "Exécution", l'Office national de l'Environnement ; la Direction des Domaines, l'Association nationale pour la Gestion des Aires Protégées, la Direction des Eaux et Forêts ; des Secrétaires généraux du ministère de l'Environnement et du ministère du Développement Rural ; du Président de la Commission de l'Environnement et des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale. Elle fut présentée à et approuvée par l'ensemble des participants au colloque. Elle est d'ores et déjà incluse dans la seconde phase du Plan Environnement de Madagascar (PE2).

L'article 1 rappelle la primauté d'une stratégie de long terme sur les projets de court terme, et rappelle que la réflexion globale doit inclure les aires protégées, non l'inverse.

L'article 2 réaffirme la politique d'aires protégées, et le respect des conventions internationales, ce qui est important au regard de la situation actuelle de défiance des bailleurs de fonds à l'égard de Madagascar.

L'article 3 pose d'emblée les bases de l'action à venir : la négociation entre acteurs, non la réglementation venue d'en haut et imposée en bas.

Les articles 4 à 7 déclinent les modalités de cette démarche négociée et contractuelle devant permettre de mettre fin à la situation présente d'accès libre de fait. Ils prévoient l'extension de la démarche à l'ensemble des milieux naturels de Madagascar, son inscription au Plan Environnement.

Les articles 8 et 9 visent la gestion de la

phase de transition entre le système actuel et le futur. La déclaration étant susceptible de déclencher une course à la forêt, l'article 8 appelle à un renforcement de la répression des nouveaux actes d'occupation pendant la phase de transition. L'article 9 invite à la réorientation des moyens disponibles vers la gestion de cette transition.

Réaffirmation de la primauté de la réflexion à long terme, affirmation d'une démarche négociée et contractuelle, proposition de concessions de droits d'usages exclusifs, gestion de la phase de transition : la déclaration de Mahajanga oriente la politique de gestion de la biodiversité à Madagascar dans une démarche profondément originale au regard de ce qui se fait à travers le monde. Les populations locales deviennent ici des interlocuteurs valables et traités sur le même pied que les opérateurs de la conservation ou les administrations. Enfin, la déclaration avance que la conservation ne peut se construire de façon viable à long terme sur l'exclusion des populations locales.

D'ores et déjà reprise dans la deuxième phase du Plan Environnemental (PE2), la déclaration de Mahajanga est en cours de mise en œuvre. Ne nous leurrions pas, la mise, en œuvre demandera beaucoup de travail. D'une part, les communautés rurales ne sont pas toujours clairement définies ; d'autre part la tentation peut être grande d'appuyer les décisions sur des rapports d'experts, quant il s'agit en fait de mettre en œuvre une démarche de médiation environnementale au sens où l'entend Claude Henry (1987). Le travail reste à faire, mais il est désormais possible, et légitime de l'entreprendre.

quelques occupants illicites, elles sont également susceptibles d'attirer des ruraux venus de plus loin et occupants illicites potentiels.

Chacune des solutions envisagées à ses mérites. L'expérience n'a pas prouvé leur efficacité concrète. Elles reposent sur le postulat que les aires protégées sont effectivement mises en défens et que les moyens existent de faire respecter cette mise en défens à un coût économique et social acceptable. Or le seul fait de la présence, parfois croissante, d'occupants illicites dans les aires protégées suffit à démontrer que la mise en

défens est largement illusoire et que ni les petits projets, ni les miroirs censés attirer les occupants hors des aires, ne sont pleinement efficaces. Mananara en est une illustration tout comme Montagne d'Ambre ou Andasibe.

Il semble douteux qu'une solution viable à long terme soit envisageable aussi longtemps qu'une impossible mise en défens génère, de facto, une situation d'accès libre. Cela revient à avancer que les populations riveraines devront être parties prenante à la conservation qui devra se construire sur une négociation. Cette négociation, pour

12. RNI : Réserve Naturelle Intégrale. Il existe une classification des aires protégées, comprenant 5 "parcs nationaux", susceptibles de prélèvements à bas niveau ; 23 "réserves spéciales", d'accès libre, mais avec interdiction de prélèvement ; 11 "réserves intégrales", supposées indemnes de toute présence humaine à l'exception de scientifiques.

aboutir, devra porter sur la mise en œuvre de concessions de droits d'usage exclusifs dont bénéficieraient les communautés rurales adjacentes sur les zones tampon, elles mêmes négociées ; les droits d'usages seraient concédés dans le respect de plans de gestion des zones tampon, eux-mêmes négociés. Les concessions de droits d'usage exclusifs seraient de nature à mettre fin à l'accès libre, les communautés rurales adjacentes étant cette fois directement intéressées à la conservation.

Ce sont ces propositions que les rédacteurs de la déclaration de Mahajanga ont reprises, améliorées et étendues à l'ensemble des milieux naturels de Madagascar : forêts domaniales, plans d'eau, milieux côtiers (voir encadrés 2 et 3).

Références

- Albignac R., Bousquet B. (1987). *Éco-développement des communautés rurales pour la conservation de la biodiversité, projet Mananara nord*, Unesco, MAB.
- Angap (1994). *Liste des pressions prioritaires dans les 6 PCDI SAVEM* (document n° 7, divers de l'atelier suivi-évaluation d'Antsirabe 10-14/10/94).
- ARD (1994). *Rapport sur les recherches relatives à la gouvernance locale à Madagascar*, USAID, DFM.
- Berkes F., Feeny D., McCay B.J., Acheson J.M. (1989). The Benefits of the Commons, *Nature*, vol. 340, July 1,3.
- Barthod, Ch., Ollagnon H. (1991). Vers une gestion patrimoniale de la protection et de la qualité biologique des forêts, *Arbres, Forêts et Communautés Rurales*, N° 3, 32-35.
- Bousquet, B., Pabetaliana, H. (1992). *Site du patrimoine mondial des Tsingy de Bemaraha et autres sites d'intérêt écologique du Fivondronana d'Antsalova : évaluation et plan d'aménagement*. Unesco, MAB.
- De Montgolfier, J., Natali J.M. (1987). *Le Patrimoine du Futur - des outils pour une gestion patrimoniale*, Paris, Économica, 112-137.
- Direction des Eaux et Forêts et ANG AP (1992). *Manuel de procédure pour la création des aires protégées*, Angap, Antananarivo, 43 p.
- Falloux, F. Talbot, L. (1992). *Crise et opportunité, Environnement et développement en Afrique, L'expérience des « PNAE »*, Paris, Maison Neuve et Larose.
- Ghimire, K.B. *Livelihood issues in national park management in Thailand and Madagascar*. In D. Ghai (ed.), *development and the Environment ; sustaining people and nature*, Unrisd Blackwell Publ.
- Henry, C. (1987). *La nature, l'ingénieur et le contribuable : affrontement ou connivence*, Laboratoire d'économétrie, École Polytechnique, multigr.
- Kiss, A. (ed.), (1990). *Living with wildlife - wildlife resource management with local participation in Africa*. W.B. Techn. paper, 130, Afr. techn. dept. series. (extracts).
- Kiss, A. (1987). *Madagascar Environmental Plan*, World Bank. (III.D., 22-29).
- Kleitzi G. (1994). *Frontières des aires protégées en zone tropicale humide : quels projets de développement et de gestion des ressources naturelles ?* Paris, GRETE, multigr. 67 p. (bibliographie commentée).
- Leisz, S., Robles, A., Gage, J. (1994). *Land and Natural Resource Tenure and Security in Madagascar*, Land Tenure Center, for KEPEM, USAID, Antananarivo, 90 p., ron.
- Lusigi, W. J. (1992). *Managing protected areas in Africa ; report from a workshop on protected areas management in Africa, Mweka, Tanzania*, Unesco & W.H.F., 200 p. (chapitres 12, 18, 25,26, 27, 28, 29, 30, 31).
- Larson B.A. (1994). *Changing the Economics of Environmental Degradation in Madagascar : Lessons from the National Environmental Action Plan Process*, *World Development*, vol. (22), 5, 671-689.
- Mc Gregor James (1994). *Ecotourism and Protected Area Planning and Training*. Techn. Rep. for USAID, Madagascar, PCD- 1 406-1-00-0073-00, 36 p.
- Mc Gregor James (1994). *Ecotourism and Protected Area Planning and Training. Summary and Recommendations*, Rep. for USAID, Madagascar, PCD-1406-100-0073-00 4 p.
- Nicoll M.E., Langrand O. (1989). *Madagascar : revue de la conservation et des aires protégées*, 374 p. [Sommaire et cartes].
- O'Connor (1992). *Case studies projects centered on protected areas in Madagascar Beze Mahafaly and Andohela*. In *Living with Wildlife*, A. Kiss (ed.), W.B. techn. pap. n° 130.
- Perez, F. 1991. *Étude des systèmes de production et du mode d'utilisation de l'espace dans les villages des zones périphériques et à l'intérieur du massif forestier de L'Ankarafantsika*. Montpellier, CNEARC, 63 p.
- Razafindrabé M., Thomson J.T. (eds), (1994). *Études de cas sur la gouvernance locale à Madagascar. Andohahela*, USAID-KEPEM, Madagascar.
- Razafindrabé M., Thomson J.T. (eds), (1994). *Études de cas sur la gouvernance locale à Madagascar. Zahamena*, USAID-KEPEM, Madagascar.
- SEDRIC (1994). *Occupation Humaine des Aires Protégées*. Antananarivo, ANGAP, 79 p. ronéo. (Étude faite pour le colloque sur l'occupation humaine. Aires retenues : Montagne d'Ambre (cap) ; Mananara Nord (rb) ; Zahamena (ri) ; Andasibe-Mantadia (cap)).
- SODETEG ET SOATEG (1993). *Comité d'orientation et de Suivi (COS 93). Rapport Final*, (11), 10 Décembre, ONE.
- UICN (1992). *The Conservation Atlas : Madagascar*.
- UNASYLVA, (1994). *Numéro spécial sur les aires protégées, Arbres, Forêts et Communautés rurales*. FAO
- USAID (1992). *Stratégie d'assistance au développement de Madagascar pour la période 1993-1998*. USAID, Antananarivo, ron., 33 p.
- Weber J., Reveret J.-P. (1993). *La gestion des relations sociétés-natures : modes d'appropriation et processus de décision*. In *Une Terre en Renaissance*, Coll. Savoirs n° 2, Orstom et Le Monde Diplomatique, Oct. 1993, sous le titre "Ressources renouvelables, les leures de la privatisation".
- Wells M., Brandon K. (1992). *People and Parks : linking protected areas management with local communities*, Words Bank, WWF, USAID, Wash.D.C., 69-75.
- World Bank (1990). *Rapport d'évaluation du programme environnemental, Madagascar, Report 8348-MAG*. (For official use only).
- Wwf, Iucn, Pnue, Brg, 1994 (1980). *Stratégie mondiale de la biodiversité*. (Chapitre VIII : "Renforcer les zones protégées").

ABSTRACT : Human occupations of protected areas in Madagascar : diagnosis towards sustainable management

The conservation of biodiversity in Madagascar copes with anthropic pressures and physical occupations in the protected areas. This paper suggests that it is time to rethink the relations between the different actors of the conservation, including local populations ; it is suggested that the actors should be considered on the same common basis, but as having different perceptions and interests. It is said that the creation of protected areas cuts off local communities territories and generates de facto open access : the protection costs would be too important in the Malagasy economic context. It is suggested that in such a context, one solution should be to allocate exclusive rights in the buffer zone to the local communities, on a negotiated basis, within the framework of negotiated management schemes. This solution is expected to end the open access situation and allow the involvement of local communities in the protection of the buffer zones : through the existence of exclusive using rights, they should be directly interested in the conservation of biodiversity.